

Parteneriatul Estic al Uniunii Europene și limitele procesului de „europenizare” a Estului

(Eastern Partnership of European Union and the limits of the Europeanization of the East)

Gheorghe CIASCAI

Abstract: *The aim of this paper is to analyze and to highlight the political, economic and strategic consequences of the Eastern Partnership of European Union for the former soviet states from Eastern Europe after six years at the start of the Eastern Partnership.*

Keywords: *Eastern Partnership, European Union, Eastern Europe, Russian Federation.*

Introducere

Odată cu încetarea Războiului Rece și cu colapsul blocului comunist răsăritean dominat de Uniunea Sovietică, organizațiile occidentale învingătoare, Alianța Nord-Atlantică și Uniunea Europeană (Comunitatea Europeană la momentul colapsului regimurilor comuniste din Europa Centrală și de Est) și-au adaptat strategiile pentru a consolida prosperitatea și securitatea propriilor membrii, precum și pentru a asigura stabilitatea la scara întregului continent european și a „umple” vidul de securitate produs de implozia Uniunii Sovietice și dispariția alianțelor acesteia.

Strategiile au inclus atât politici de extindere ale NATO și UE, cât și alte inițiative ale celor două organizații care erau menite să răspundă provocărilor care au apărut în zona centrală și estică a Europei, puternic afectată de procesul de tranziție post-comunistă. În cazul Uniunii Europene, pe lângă extinderile succesive din anii 2004 și 2007 care au dus la includerea în Uniune a 10 state din Europa Centrală și de Est, situate între Marea Baltică, Marea Neagră și Marea Adriatică, au fost lansate și derulate diferite politici și formule de cooperare destinate să genereze stabilitate în spațiul european răsăritean care a rămas în afara Uniunii, în special în fostele state sovietice situate între aceasta și

Federația Rusă. Acestea au inclus anumite demersuri mai mult sau mai puțin timide ale Uniunii în regiune sub egida Politicii Externe și de Securitate Comună precum și o adaptare a Politicii de Vecinătate la datele specifice ale Europei de Est și Caucazului de Sud, inclusiv la așteptările statelor din această zonă.

După ce în cursul anului 2007, în urma insistențelor repetate ale noilor state membre ale Uniunii Europene riverane la Marea Neagră, Bulgaria și România, Comisia Europeană a inițiat o platformă destinată consolidării cooperării în zona pontică, Sinergia Mării Negre, care reunea statele riverane Mării Negre, în 2009 a fost lansat un proiect mai ambițios adresat Europei Orientale – Parteneriatul Estic.

Parteneriatul Estic de la Praga la criza ucraineană – vremea optimismului

În primăvara anului 2009, în contextul crizei economice și financiare care lovise majoritatea economiilor lumii, inclusiv cea europeană, la Praga a avut loc summit-ul de lansare a Parteneriatului Estic¹. Parteneriatul la care au fost invitate să participe șase state ex-sovietice din Europa de Est și Caucaz – Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Republica Moldova și Ucraina – era o inițiativă pe care Uniunea a adoptat-o în urma unui intens travaliu diplomatic desfășurat de două state membre plasate în zona răsăriteană a Uniunii – Suedia

și Polonia. Prin inițiativa lor, de fapt o adaptare a componentei orientale a Politicii de Vecinătate a Uniunii Europene, cele două state încercau să răspundă propriilor temeri istorice vizavi de renăscutele tendințe ofensive ale Federației Ruse² și doreau să ofere un răspuns consistent aspirațiilor diverse pentru un parcurs euro-pean, pentru democrație și pentru reforme economice din cele șase state ex-sovietice situate în proximitatea Uniunii, ca alternativă la oferta pe care aceste state o primeau din partea Federației Ruse. Ca de obicei în cadrul Uniunii Europene, demersul polono-suedez, deși a încercat să întrunească sprijinul deplin al tuturor statelor membre ale Uniunii, a beneficiat de „meca-nismul” clasic al ambiguității constructive, fapt ce și-a pus amprenta asupra evoluției ulterioare a Parteneriatului Estic.

Lipsa de interes a unora din statele membre, în special a celor din vestul Uniunii, s-a manifestat de la început prin absența unor șefi de stat sau de guvern de la summit-ul praghez. Președintele Franței, primul ministru al Marii Britanii sau președintele Consiliului de Miniștri al Italiei sunt cîțiva din marii absenți. În mod paradoxal, România, unul dintre statele membre situate la frontiera răsăriteană a Uniunii și una din cele mai active voci în chestiunile fostului spațiu sovietic din Europa Orientală, în special în legătură cu Republica Moldova, nu a fost reprezentată la summit-ul de la Praga de președintele României!

Totuși, dincolo de acest debut oarecum ezitant, pentru a răspunde așteptărilor diversificate ale statelor beneficiare ale Parteneriatului Estic, susceptibilităților unora din statele membre dar și reticențelor afișate de Federația Rusă față de noua formulă europeană de abordare a străinătății apropiate ruse, responsabilii europeni au imaginat o arhitectură complexă și flexibilă, multilaterală și bilaterală, care să fie deschisă pentru toți partenerii vizati. Această arhitectura cuprinde patru platforme tematice de cooperare multilaterală – democrație, bună guvernare și stabilitate; integrarea economică și convergență cu politicile UE; securitate energetică; contacte interumane – care sunt deschise pentru statele membre interesate și pentru cele șase state partenere³. De ase-menea, această formulă flexibilă a permis lansarea a șase inițiative emblematice sub egida Parteneriatului Estic: inițiativa pentru IMM-uri; inițiativa pentru energie; inițiativa pentru prevenirea, pregătirea și răspunsul la catastrofe naturale sau provocate de factori umani; inițiativa pentru managementul integrat al frontierei; inițiativa pentru dezvoltarea urbană durabilă⁴.

Astfel, în ciuda rezervelor și sancțiunilor aplicate de Uniunea Europeană în privința regimului extrem de autoritar al președintelui Aleksandr Lukașenko, inclusiv Belarus a fost invitată să participe la Parteneriatul Estic, alături de state partenere precum Georgia și Republica Moldova, care s-au ex-

primat încă de la inițierea parteneriatului, mai mult sau mai puțin explicit, pentru apropierea mai puternică de Uniunea Europeană, inclusiv pentru aderarea la Uniune ca obiectiv pe termen lung.

În plus, avînd în vedere diferențele de aspirații dintre cele șase state beneficiare ale Parteneriatului Estic, pe lângă formulele multilaterale menționate mai sus, au fost incluse în parteneriat și aranjamentele bilaterale dintre aceste state și Uniunea Europeană pentru a putea permite statelor partenere mai ambițioase și mai performante o cooperare mai intensă cu Uniunea Europeană.

În acest fel, combinația dintre dintre acțiunile multilaterale și cele bilaterale au condus în cele din urmă la articularea unui mecanism de „europenizare”⁵ a Estului cu geome-trie variabilă și cu meniuri „à la carte” care se baza pe resurse financiare semnificative furnizate de Instrumentul pentru Vecinătate Europeană (fostul Instrument pentru Parteneriat și Vecinătate Europeană)⁶, dar și pe diferite facilități comerciale pe care Uniunea Europeană le poate acorda statelor partenere. Despre efectele acestui mecanism și ale fondurilor nerambursabile alocate statelor partenere în direcția europenizării lor, evaluările făcute în prima parte ale anului 2014 erau mai degrabă sceptice, cu excepția anumitor tendințe pozitive constatate în Georgia și Republica Moldova⁷.

Acest mecanism, odată declanșat, a antrenat, pe de o parte, așteptări

substanțiale și negocieri aferente cu UE din partea statelor partenere (și societăților din aceste state) care și-au fixat obiective ambițioase în relațiile lor cu Uniunea Europeană, dar, pe de altă parte, a generat în timp o opoziție din ce în ce mai pronunțată și un răspuns surprinzător din partea Federației Ruse care se considera amenințată în interesele sale vitale de strategia Uniunii Europene implicată în Parteneriatul Estic.

Al treilea summit al Parteneriatului Estic, desfășurat în toamna anului 2013 la Vilnius⁸, în Lituania, a pus în evidență tensiunea extremă acumulată în partea răsăriteană a Europei și în unele din statele acestei regiuni. Opțiunea, de fapt non-opțiunea, factorilor de decizie de la Kiev în privința semnării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană ca urmare a presiunilor exercitate de Federația Rusă pentru respingerea acordului și alăturarea la inițiativa rusească a Uniunii Eurasiatice⁹ a declanșat o spirală a confruntărilor care s-a încheiat cu o catastrofă politică internă în Ucraina și cu un cataclism geo-politic la scară europeană. Căderea regimului Ianukovici după reprimarea protestelor și după confruntările violente din capitala Ucrainei, invazia și anexarea Peninsulei Crimeea de către Federația Rusă și secesionismul unora din regiunilor ucrainene răsăritene au relevat o strategie rusă de a apăra anumite linii roșii în zona de interfeță cu Uniunea

Europeană și de a răspunde proiectului de europenizare a vecinilor săi din străinătatea apropiată vestică și caucaziană¹⁰.

De la criza din Ucraina la summit-ul de la Riga – începutul refluxului european?

Puși în fața unei strategii inovatoare și eficace a Federației Ruse în materie de derulare a confruntărilor cu vecinii săi și cu competitorii occidentali, prin așa numitul război hibrid¹¹, Uniunea Europeană și partenerii săi din Europa de Est au reacționat prin instrumentele clasice și previzibile, diplomatice sau economice, oarecum ineficiente pe termen scurt și mediu în raport cu ineditile operații hibride ale Moscovei care combinau acțiunile militare, cu demersuri politice, acțiuni economice, operații speciale, inclusiv cele de „comunicare strategică”¹².

Astfel, în mod oarecum surprinzător pentru așteptările rusești, criza din Ucraina, anexarea Crimeei și declanșarea războiului din această țară, generat de metamorfoza violentă a mișcărilor separatiste proruse din regiunile Donețk și Lugansk (Donbas), au catalizat în prima parte a anului 2014 finalizarea și semnarea Acordurilor de Asociere și a celor de Liber Schimb cu Ucraina, Georgia și Republica Moldova. Deschiderea a noi focare separatiste în Ucraina cu potențial de șantaj

asupra guvernului de la Kiev, după modelul transnistrean, osetin și abhaz, a avut drept consecință intensificarea demersurilor de la Bruxelles vizînd sprijinirea partenerilor din vecinătatea orientală și accelerarea demersurilor proeuropene la Chișinău, Tbilisi și Kiev.

De asemenea, pe măsura asumării oficiale a revizionismului de către Federația Rusă prin anexarea Crimeei și prin sporirea sprijinului rusesc pentru secesioniștii din Donbas, europenii au adoptat o serie de sancțiuni diplomatice și economice vizînd persoane oficiale și entități din Federația Rusă și din teritoriile ocupate implicate în acțiunile separatiste din aceste regiuni. Aceste sancțiuni europene, sprijinite de aliații transatlantici și de cei din alte părți ale globului (Australia, Japonia, Noua Zeelandă), inițial simbolice, au fost urmate de acțiunile de retorsiune ale Federației Ruse și au dus la o spirală a confruntării comerciale și economice în care au fost implicate și noile semnături ale Acordurilor de Asociere din vecinătatea răsăriteană a Uniunii care și-au văzut blocate exporturile către piața rusă. Însă, în ciuda unui meritoriu consens european referitor la sancționarea mai severă a conduitei agresive rusești în Ucraina, în circumstanțele unei opoziții zgomotoase a mișcărilor populiste și extremiste din diferite state europene față de aceste sancțiuni¹³, eficacitatea instrumentului economic-diplomatic european s-a dovedit a fi

limitată în fața strategiei beligene a Federației Ruse.

Implicarea Germaniei și Franței în negocierile de la Minsk vizînd încetarea ostilităților din Ucraina, deși salutară, a relevat încă odată slăbiciunile diplomației europene și incapacitatea Uniunii Europene de a acționa ca actor coerent și decisiv în rezolvarea unei crize cu mize substanțiale pentru Uniunea Europeană ca entitate politică de sine stătătoare.

Absența Înaltului Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate și a președintelui Consiliului European din „formatul Normandia”¹⁴ sau diviziunile apărute treptat între liderii europeni cu privire la menținerea regimului de sancțiuni la adresa unei Federații Ruse explicit revizioniste nu au putut fi suplinite de primele acțiuni de aplicare a Acordurilor de Asociere și a celor de Liber Schimb cu Georgia, Republica Moldova și Ucraina semnate în 2014 sau de împrumutul financiar substanțial acordat de Uniunea Europeană autorităților de la Kiev în anii 2014 și 2015.

Din această perspectivă, reticența europenilor de a oferi o perspectivă de integrare europeană certă pentru vecinii săi răsăriteni care aspiră la acest statut, pozițiile deconcertante ale unor lideri europeni din mainstream-ul politicii europene, precum președintele Comisiei Europene, Jean Claude Juncker¹⁶, sau liderul celui mai important partid de opoziție din Franța, fostul președinte Nicholas Sarkozy¹⁷, față de o Federație Rusă care nu precupește

să-și promoveze prin cele mai neortodoxe metode eurasiatismul și revizionismul pe seama statelor partenere, dar și incapacitatea eliteilor din aceste state de a asuma și aplica o agendă europeană și debusolarea societăților din aceste state¹⁸ sunt tot atâtea argumente care indică un impas real în derularea Parteneriatului Estic și în procesul de europenizare aferent.

Concluzii

Între Este posibil ca impasul în care a ajuns Uniunea Europeană în strategia sa de europenizare a vecinătății sale orientale să fi fost conștientizat de liderii de la Bruxelles și din capitalele statelor membre. Acest fapt este pus în evidență, în mod simbolic, de prezența la summit-ul Parteneriatului Estic de la Riga a șefilor de stat sau de guvern care au absentat de la summit-ul de lansare de la Praga. Cu trei excepții,

Irlanda, Luxemburg și Spania, toți șefii de stat sau de guvern din statele membre ale Uniunii au participat la summit-ul organizat de președinția letonă a Consiliului.

În ciuda acestei mobilizări simbolice încurajatoare, deciziile luate la Riga, demersurile ulterioare și evoluțiile din vecinătatea orientală nu sunt de natură să risipească incertitudinile referitoare la profunzimea angajamentului Uniunii Europene în Europa de Est și la capacitatea Uniunii de a europeniza o regiune unde și-ar dori state bine guvernate, democratice, prospere și stabile în interesul propriei sale securități și stabilități.

Rămâne de văzut dacă liderii europeni au învățat bine lecțiile tragice ale secolului XX, inclusiv cea referitoare la faptul că nicio concesie nu este suficientă pentru un actor internațional care consideră revizionismul legitim, eficient și ... accesibil.

Note

¹ *Declaration of Prague Eastern Partnership Summit*, Press Releases, 7 May 2009, accesat în octombrie 2015 pe adresa de internet http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf.

² Vezi războiul ruso-georgian din august 2008 din Georgia care a consolidat procesul de separare a Osetiei de Sud și Abhaziei de Georgia.

³ *The Eastern Partnership Multilateral Platforms*, accesat online în octombrie 2015 pe adresa http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/index_en.htm.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Gh. Ciascai, „Eastern Partnership of EU – the challenges and the opportunities in the context of the Ukraine’s crisis”, *CES Working Papers*, vol. VI, no 2A/2014, p. 36.

- ⁶ Regulation (EU) No 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument, accesat online în octombrie 2015 la adresa <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:077:0027:0043:EN:PDF>.
- ⁷ E. Kaca, A. Sobjak, K. Zasztowt, *Learning from past experience: Ways to improve EU aid on reforms in the Eastern Partnership, Report*, The Polish Institute of International Affairs, Warsaw, 2014, accesat online în octombrie 2015 pe adresa http://www.pism.pl/files/?id_plik=17080.
- ⁸ *Joint Declaration of Eastern Partnership Summit*, Vilnius, 28-29 November 2013, Press Releases, accesat online în octombrie 2015 pe adresa http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/139765.pdf
- ⁹ Vezi excelentul studiu Popescu, N., „Eurasian Union: the real, the imaginary and the likely”, *Chaillot Paper*, no 132, October 2014, European Union Institute for Security Studies, Paris.
- ¹⁰ Gh. Ciascai, *op. cit.*, p. 37.
- ¹¹ Anderson, J. J., Hybrid operations: lessons from the past, *Brief Issue*, no 33/october 2015, European Union Institute for Security Studies, Paris, p. 1, accesat online în octombrie 2015 pe adresa http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_33_Hybrid_operations.pdf Popescu, N., Hibrid tactics: Russia and the West, *Allert Issue*, no 46/october 2015, European Union Institute for Security Studies, Paris, accesat online în octombrie 2015 pe adresa <http://www.iss.europa.eu/publication/s/detail/article/hybrid-tactics-russia-and-the-west/>.
- ¹² J.J. Anderson, , *op. cit.*, p. 2.
- ¹³ Vezi sprijinul și admirația Frontului Național din Franța , UKIP din Marea Britanie sau Zorii Aurii din Grecia pentru strategiile președintelui Vladimir Putin sau asentimentul mai subtil pentru conduita liderului rus din partea unor partide și personalități politice europene moderate.
- ¹⁴ Grup care reunește Franța, Germania, Federația Rusă și Ucraina denumit astfel după locul unde s-au întâlnit prima oară șefii de stat sau de guvern din cele trei țări în iunie 2014 și care are ca scop identificarea unei soluții negociate la conflictul din sud-estul Ucrainei.
- ¹⁵ The Eastern Partnership – a policy that delivers, European Commission – Fact sheet, 21 May 2015, accesat online în octombrie 2015 pe adresa http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5019_en.htm.
- ¹⁶ Jean Claude Junker, „EU most improve Russia ties”, BBC News, 9 octombrie 2015, accesat online în octombrie 2015 pe adresa <http://www.bbc.com/news/world-europe-34486157>.
- ¹⁷ Nicholas Sarkozy, „Le monde a besoin de Russie”, France 24, 29 octombrie 2015, accesat online în octombrie 2015 pe adresa <http://www.france24.com/fr/20151029-sarkozy-poutine-rencontre-moscou-syrie-ukraine-diplomatie-critiques-france>.
- ¹⁸ Popescu, N., „Cum s-a transformat povestea de succes a Moldovei în relația cu UE într-un eșec usturător pentru moldoveni”, *interviul la Radio Europa Liberă*, 5 octombrie 2015,

accesat online în octombrie 2015 pe adresa

<http://www.europalibera.org/content/article/27284113.html>.

Bibliografie

CIASCAI, Gheorghe, „Eastern Partnership of EU – the challenges and the opportunities in the context of the the Ukraine’s crisis”, CES Working Papers, Iași, vol VI, no 2A/2014.

<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/hybrid-tactics-russia-and-the-west/DJUVARA>, Neagu, *O scurtă istorie a românilor*, Humanitas, București, 1999.

Resurse electronice

ANDERSON, Jan Joel, „Hybrid operations: lessons from the past”, *Brief Issue*, no 33/october 2015, European Union Institute for Security Studies, Paris, accesat online în octombrie 2015 pe adresa: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_33_Hybrid_operations.pdf

Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Vilnius, 28-29 November 2013, Press Releases, accesat online în octombrie 2015 la adresa:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/139765.pdf GOȘU, Armand „Tentativa grupării Rațiu-Serdici de reorganizare a Comitetului National Român”, *Dosarele Istoriei*, an VII, nr. 3(79), 2003, pp. 49-55.).

KACA, Elzbieta., SOBJAK, Anita, ZASZTOWT, Konrad, *Learning from past experience: Ways to improve EU aid on reforms in the Eastern Partnership, Report*, The Polish Institute of International Affairs, Warsaw, 2014, accesat online în octombrie 2015 pe adresa: http://www.pism.pl/files/?id_plik=17080.

Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21-22 May 2015), Press Releases, accesat online în octombrie 2015 la adresa: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/05/21-22/>

POPESCU, Nicu, „Eurasian Union: the real, the imaginary and the likely”, *Chaillot Paper*, no 132, October 2014, European Union Institute for Security Studies, Paris, accesat online în octombrie 2015 pe adresa: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/CP_132.pdf.

The Eastern Partnership – a policy that delivers, European Commission, Fact sheet, 21 May 2015, accesat online în octombrie 2015 la adresa: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5019_en.htm

Idem, „Hibrid tactics: Russia and the West”, *Allert Issue*, no 46/october 2015, European Union Institute for Security Studies, Paris, accesat online în octombrie 2015 pe adresa:

Wider Europe - neighbourhood: A Framework for Relations with our Eastern and Southern Europe, Communication of European Commission, accesat online în octombrie 2015 la adresa: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf